

# ECLI:NL:CRVB:2013:CA2940

Instantie	Centrale Raad van Beroep
Datum uitspraak	12-06-2013
Datum publicatie	14-06-2013
Zaaknummer	12-3116 WWB
Rechtsgebieden	Bestuursrecht Socialezekerheidsrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	Tbs-er met één jaar transmuraal verlof. Afwijzing aanvraag bijzondere bijstand voor de kosten van inrichting van de woning. Uitleg verschil proefverlof en transmuraal verlof. Door in het geval van betrokkene zonder meer van zijn vaste gedragslijn af te wijken heeft het college in strijd gehandeld met het verbod van willekeur en het beginsel dat gelijke gevallen gelijk moeten worden behandeld.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

## Uitspraak

12/3116 WWB

Centrale Raad van Beroep

Meervoudige kamer

Uitspraak op het hoger beroep tegen de uitspraak van de rechtbank Utrecht van 20 april 2012, 10/1587 (aangevallen uitspraak)

Partijen:

het college van burgemeester en wethouders van Utrecht (appellant)

[A. te B.] (betrokkene)

Datum uitspraak 12 juni 2013.

### PROCESVERLOOP

Appellant heeft hoger beroep ingesteld.

Namens betrokkene heeft mr. J.A.H. van Marwijk, advocaat, een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 19 maart 2013. Appellant heeft zich laten vertegenwoordigen door drs. E.H. Siemeling en drs. A.B. Vernooij. Voor betrokkene is mr. Van Marwijk verschenen.

### OVERWEGINGEN

1. De Raad gaat uit van de volgende in dit geding van belang zijnde feiten en omstandigheden.

1.1. Betrokkene is op 6 juli 2004 door het Gerechtshof s-Hertogenbosch veroordeeld tot een gevangenisstraf voor de duur van achttien maanden en ter beschikkingstelling met verpleging van overheidswege (tbs). In het kader van de tbs verblijft betrokkene sinds 31 januari 2006 in de Van der

Hoevenkliniek te Utrecht (kliniek). Bij brief van 15 december 2008 heeft de Staatssecretaris van Justitie het hoofd van de kliniek gemachtigd om betrokkene op grond van artikel 50, eerste lid, van de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden (Bvt) voor de duur van één jaar transmuraal verlof te verlenen. Met ingang van 8 december 2009 is dit verlof voor de duur van één jaar verlengd. In het kader van het transmuraal verlof heeft betrokkene met ingang van 15 oktober 2009 een woning aan de [adres 1] te [woonplaats] gehuurd.

1.2. In verband met de verhuizing naar deze woning heeft betrokkene op 2 oktober 2009 op grond van de Wet werk en bijstand (WWB) een aanvraag ingediend om bijzondere bijstand voor de kosten van inrichting van de woning. Een casemanager van de kliniek heeft bij brief van 1 september 2009 de aanvraag van betrokkene toegelicht. Hij heeft te kennen gegeven dat betrokkene in de nieuwe woonsituatie nog lange tijd begeleid zal worden door de kliniek en dat de vaste kosten zoals huur, gas, licht en dergelijke door de kliniek worden betaald. Verder heeft de casemanager vermeld dat betrokkene in de kliniek een basisinkomen (zak- en kleedgeld) van ongeveer 225,- per maand heeft, betrokkene zijn huidige inkomen zal behouden, de financiële begeleiding vanuit de kliniek zal worden voortgezet en betrokkene ook wat betreft de zorgverzekering nog collectief verzekerd zal blijven via de kliniek. Op 4 november 2009 heeft de casemanager appellant meegedeeld dat de kliniek geen potje heeft voor zaken als woninginrichting voor haar cliënten en dat dit ook vanuit Justitie niet wordt vergoed.

1.3. Bij besluit van 12 november 2009, na bezwaar gehandhaafd bij besluit van 1 april 2010 (bestreden besluit), heeft appellant deze aanvraag afgewezen. Daaraan heeft het college ten grondslag gelegd dat betrokkene op grond van artikel 13, eerste lid, aanhef en onder a, van de WWB geen recht op bijstand heeft omdat hem rechtens zijn vrijheid is ontnomen. Betrokkene behoort evenmin tot een van de in het Besluit extramurale vrijheidsbeneming en sociale zekerheid (Besluit) genoemde categorieën personen op wie artikel 13, eerste lid, aanhef en onder a, van de WWB niet van toepassing is.

2. Bij de aangevallen uitspraak heeft de rechtbank het beroep van betrokkene gegrond verklaard, het bestreden besluit vernietigd en appellant opgedragen binnen zes weken na verzending van de uitspraak een nieuwe beslissing op bezwaar te nemen. Daartoe heeft de rechtbank overwogen dat in het geval van betrokkene artikel 13, eerste lid, aanhef en onder a, van de WWB wegens strijd met artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR) buiten toepassing moet worden gelaten. Volgens de rechtbank is de situatie van een ter beschikking gestelde, zoals betrokkene, aan wie transmuraal verlof is verleend feitelijk dezelfde als die van een ter beschikking gestelde die proefverlof geniet als bedoeld in artikel 51, eerste lid, van de Bvt. Op degenen die transmuraal verlof genieten is, in tegenstelling tot degenen aan wie proefverlof is verleend, de uitsluitingsgrond van artikel 13, eerste lid, aanhef en onder a, van de WWB van toepassing. Dit onderscheid wordt niet gerechtvaardigd door redelijke en objectieve gronden.

3. Appellant heeft zich tegen de aangevallen uitspraak gekeerd. Hij bestrijdt het oordeel van de rechtbank dat een ongerechtvaardigd onderscheid wordt gemaakt tussen degenen die proefverlof genieten en personen, zoals betrokkene, aan wie transmuraal verlof is verleend.

4. De Raad komt tot de volgende beoordeling.

4.1. Tussen partijen is niet in geschil dat aan betrokkene ten tijde hier van belang rechtens zijn vrijheid was ontnomen. Dat betekent dat artikel 13, eerste lid, aanhef en onder a, van de WWB in beginsel aan verlening van bijstand in de weg stond.

4.2. In artikel 13, derde lid, van de WWB in samenhang met het Besluit is voorzien in een aantal uitzonderingen op de uitsluiting van het recht op bijstand van degenen aan wie rechtens hun vrijheid is ontnomen. Zo is in artikel 1, aanhef en onder b, van het Besluit een uitzondering gemaakt voor degenen die proefverlof als bedoeld in artikel 51, eerste lid, van de Bvt genieten. Hetzelfde geldt voor vijf andere in artikel 1 van het Besluit omschreven categorieën personen, waarbij de verdere tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel buiten een penitentiaire inrichting of tbs-inrichting

plaatsvindt. Deze personen kunnen wel een beroep doen op bijstand. De rechtbank heeft terecht vastgesteld dat betrokkene niet tot één van de in het Besluit omschreven categorieën van personen behoorde.

4.3. Onder verwijzing naar het arrest van de Hoge Raad van 25 september 2009, LJN BH2580, moet bij de beoordeling van de beroepsgrond van appelland worden vooropgesteld dat artikel 26 van het IVBPR niet iedere ongelijke behandeling van gelijke gevallen verbiedt, maar alleen die welke als discriminatie moeten worden beschouwd omdat een redelijke en objectieve rechtvaardiging ervoor ontbreekt. Hierbij verdient opmerking dat op het gebied van de sociale zekerheid aan de wetgever in het algemeen een ruime beoordelingsvrijheid toekomt bij de beantwoording van de vraag of gevallen voor de toepassing van die verdragsbepaling als gelijk moeten worden beschouwd en of, in het bevestigende geval, een objectieve en redelijke rechtvaardiging bestaat om die gevallen niettemin in verschillende zin te regelen. Indien het niet gaat om een onderscheid op basis van aangeboren kenmerken van een persoon, zoals geslacht, ras en etnische afkomst, dient het oordeel van de wetgever daarbij te worden geëerbiedigd, tenzij het van redelijke grond ontbloomt is.

4.4. Zoals de Raad eerder heeft overwogen (CRvB 6 november 2007, LJN BB7267), komen blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 13, eerste lid, aanhef en onder a, van de WWB personen aan wie rechtens hun vrijheid is ontnomen, niet in aanmerking voor algemene en bijzondere bijstand omdat in de noodzakelijke kosten van het bestaan van deze personen wordt voorzien door het ministerie van Justitie. Met deze bepaling wordt beoogd om dubbele betaling uit collectieve middelen te voorkomen. Naar vaste rechtspraak is deze doelstelling rechtens aanvaardbaar en is het middel van uitsluiting in zijn algemeenheid geëigend om deze doelstelling te bereiken.

4.5. Op de uitsluiting van het recht op bijstand wordt in het Besluit een uitzondering gemaakt voor degenen die proefverlof genieten, maar niet voor degenen aan wie transmuraal verlof is verleend. Beide vormen van verlof hebben gemeen dat het verlof geheel buiten de tbs-inrichting wordt doorgebracht, maar er bestaan ook verschillen. De tekst van artikel 51, eerste lid, van de Bvt maakt duidelijk dat een voorwaarde voor het verlenen van proefverlof is dat het verantwoord is de ter beschikking gestelde bij wijze van proef in de maatschappij te doen terugkeren. Voorwaarde voor het verlenen van verlof als bedoeld in artikel 50, eerste lid, van de Bvt, waaronder transmuraal verlof is begrepen, is dat het verantwoord is de ter beschikking gestelde tijdelijk de inrichting te doen verlaten. De wetgever gaat er kennelijk van uit dat bij het proefverlof de ter beschikking gestelde bij wijze van proef in de maatschappij terugkeert, maar dat dit bij transmuraal verlof nog niet het geval is. Blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van de met ingang van 1 juli 2005 ingevoerde wijziging van artikel 50 van de Bvt (Kamerstukken II 2004/05, 29 413, nr 7, blz. 4) valt de ter beschikking gestelde tijdens het transmuraal verlof onder de volledige verantwoordelijkheid van de tbs-inrichting die toezicht op de ter beschikking gestelde kan houden. Bij het proefverlof houdt de reclassering toezicht op de ter beschikking gestelde. Het toezicht door de tbs-inrichting tijdens transmuraal verlof is intensiever dan het toezicht van de reclassering tijdens het proefverlof. Uit de wetsgeschiedenis kan niet worden afgeleid dat op de verantwoordelijkheid van de tbs-inrichting voor de ter beschikking gestelde aan wie transmuraal verlof is verleend, een uitzondering wordt gemaakt voor de voorziening in de noodzakelijke kosten van het bestaan. Blijkens de toelichting op een wijziging van het Reglement verpleging ter beschikking gestelden (nota van toelichting, blz. 5, Stb. 2005, 400) worden in de fase van transmuraal verlof de re-integratiemogelijkheden in de maatschappij beproefd en wordt geoefend onder toezicht van de tbs-inrichting.

4.6. De uitzondering op de uitsluiting van het recht op bijstand voor ter beschikking gestelden die proefverlof genieten is blijkens de toelichting op het Besluit (nota van toelichting, blz. 3 e.v.; Stb. 2000, 53) met name ingegeven door de gedachte dat de ten uitvoerlegging van de laatste fase van de tbs in het kader van de structurele terugkeer van de ter beschikking gestelde naar de maatschappij buiten de tbs-inrichting plaatsvindt. De uitzondering op de uitsluiting van het recht op bijstand is in het leven geroepen om de resocialisatie van degenen die proefverlof genieten te bevorderen. Bovendien draagt de Staat tijdens het proefverlof de kosten van levensonderhoud niet meer en is van een situatie van dubbele betaling uit collectieve middelen geen sprake. Destijds is er welbewust voor gekozen om geen uitzondering

op de uitsluiting van het recht op bijstand te maken voor het zogeheten woonverlof dat maximaal zes maanden kon duren. In de toelichting op de met ingang van 1 juli 2005 ingevoerde wijziging van artikel 50 van de Bvt (Kamerstukken II 2004/05, 29 413, nr 7, blz. 4) wordt opgemerkt dat het transmuraal verlof is te vergelijken met het woonverlof, zij het dat er geen maximumduur aan verbonden is. De introductie van het transmuraal verlof heeft geen aanleiding gegeven tot een wijziging van het Besluit.

4.7. Gelet op wat onder 4.5 en 4.6 is overwogen kan niet worden gezegd dat, voor zover artikel 1, aanhef en onder b, van het Besluit een ongelijke behandeling van gelijke gevallen schept, de keuze van de wetgever van redelijke grond is ontbloom. De mededeling van de casemanager op 4 november 2009 dat de kliniek geen potje heeft voor zaken als woninginrichting voor haar cliënten en dat dit ook vanuit Justitie niet wordt vergoed, maakt dat niet anders. Dat de kliniek zijn financiële verantwoordelijkheid voor de voorziening in de noodzakelijke kosten van het bestaan ten opzichte van degene aan wie transmuraal verlof is verleend niet volledig waarmaakt of kan waarmaken, betekent niet dat in plaats van de kliniek appellant daarvoor verantwoordelijk is. Dat is slechts anders indien zich zeer dringende redenen als bedoeld in artikel 16, eerste lid, van de WWB voordoen. Tussen partijen is niet in geschil dat daarvan in het geval van betrokkene geen sprake was.

4.8. De rechtbank heeft hetgeen onder 4.7 is overwogen niet onderkend. De aangevallen uitspraak kan dan ook niet in stand blijven op de grond die de rechtbank heeft gehanteerd.

4.9. Betrokkene heeft reeds in beroep aangevoerd dat het college in strijd heeft gehandeld met het gelijkheidsbeginsel. In dit verband heeft betrokkene erop gewezen dat appellant in een groot aantal gevallen aan ter beschikking gestelden, die transmuraal verlof genieten, bijzondere bijstand heeft verleend voor de kosten van woninginrichting. Appellant heeft ter zitting desgevraagd erkend dat in de periode dat betrokkene de aanvraag om bijzondere bijstand indiende in met die van appellant vergelijkbare gevallen structureel verkeerde beslissingen werden genomen in die zin dat in strijd met artikel 13, eerste lid, aanhef en onder a, van de WWB ook ter beschikking gestelden aan wie transmuraal verlof was verleend in aanmerking werden gebracht voor bijzondere bijstand in de kosten van woninginrichting. Aan die praktijk is pas in augustus 2010 een einde gemaakt. Volgens appellant verhindert een en ander niet dat aan betrokkene het bepaalde in artikel 13, eerste lid, aanhef en onder a, van de WWB wordt tegengeworpen. De Raad volgt appellant hierin niet. Het moet er, gelet op het verhandelde ter zitting, voor worden gehouden dat appellant ten tijde hier van belang de vaste gedragslijn volgde dat ter beschikking gestelden aan wie transmuraal verlof is verleend, ondanks het bepaalde in artikel 13, eerste lid, aanhef en onder a, van de WWB in aanmerking kunnen komen voor bijzondere bijstand voor de kosten van woninginrichting. Het gaat hier om een buitenwettelijke begunstigende vaste gedragslijn. Appellant had op de aanvraag van betrokkene een besluit dienen te nemen dat met die vaste gedragslijn in overeenstemming was. Door in het geval van betrokkene zonder meer van zijn vaste gedragslijn af te wijken heeft appellant in strijd gehandeld met het verbod van willekeur en het beginsel dat gelijke gevallen gelijk moeten worden behandeld.

4.10. Gelet op wat in 4.9 is overwogen heeft de rechtbank terecht, zij het op onjuiste gronden, het beroep van betrokkene gegrond verklaard en het bestreden besluit vernietigd. Het oordeel van de rechtbank dat onvoldoende aanknopingspunten bestaan om in het kader van definitieve geschilbeslechting de rechtsgevolgen van het door haar vernietigde bestreden besluit in stand te laten of zelf in de zaak te voorzien is juist. Er zal immers nader onderzoek moeten worden verricht en op grond van de bevindingen van dit nadere onderzoek zal appellant moeten bezien of betrokkene recht heeft op bijzondere bijstand voor de kosten van woninginrichting. De rechtbank heeft appellant dan ook terecht opgedragen een nieuwe beslissing op bezwaar te nemen. Het voorgaande betekent dat de aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd met verbetering van gronden.

5. Aanleiding bestaat appellant te veroordelen in de proceskosten van betrokkene. Deze kosten worden begroot op 944,-- in hoger beroep voor verleende rechtsbijstand.

BESLISSING

De Centrale Raad van Beroep

- bevestigt de aangevallen uitspraak;
- bepaalt dat van appellant een griffierecht wordt geheven van 466,--;
- veroordeelt appellant in de proceskosten van betrokkene tot een bedrag van 944,--.

Deze uitspraak is gedaan door R.H.M. Roelofs als voorzitter en J.J.A. Kooijman en P.W. van Straalen als leden, in tegenwoordigheid van J.T.P. Pot als griffier. De beslissing is uitgesproken in het openbaar op 12 juni 2013.

(getekend) R.H.M. Roelofs

(getekend) J.T.P. Pot

IJ